

Les deux qualités essentielles d'un impôt sont son efficacité en termes d'apports financiers et son acceptabilité sociale. Est-il possible de réformer l'actuelle fiscalité en respectant ces deux impératifs ? Est-ce la seule façon d'aller vers moins d'inégalités ? En ces temps troublés il nous a semblé utile d'en débattre et par là même d'informer nos lecteurs à ce sujet.

Le nécessaire réexamen de la fiscalité : une question plus politique que technique

Débat

ACCEPTABILITÉ ET REJET DES DIVERSES CATÉGORIES DE CONTRIBUTIONS

Patrick Bréaud : Il ne fait guère de doute que le niveau général de connaissances en termes de fiscalité est faible. De surcroît, beaucoup semblent ne pas vraiment mesurer l'importance des actions publiques de tous ordres qu'elle autorise. Cela étant, on peut bien sûr se demander si, dans un tel domaine, la discrétion n'est pas préférable à une clarté qui pourrait entraîner une aggravation du manque de solidarité ! À quoi il faut ajouter que le système fiscal français est si complexe que d'en communiquer les rouages ne va évidemment pas de soi. Et aussi que, tout compte fait, bien que la France soit apparemment « championne » en Europe du niveau de prélèvements obligatoires¹, tout cela ne se passait

« pas si mal » que ça avant l'épisode des gilets jaunes...

Jean-François Théry : Il faut toutefois souligner qu'en matière de prélèvements la situation en France est très différente de ce qu'elle est dans les pays voisins : ce qui rend excessif aux yeux de beaucoup de nos compatriotes leur montant est que les cotisations sociales sont, chez nous, décomptées au titre des prélèvements obligatoires, ce qui n'est pas le cas ailleurs. Si l'on fait abstraction de ce décompte, nous sommes bien dans la norme européenne...²

P.B. : ... et même un peu en dessous ! Quelques ordres de grandeur des prélèvements permettent de mieux comprendre les spécificités de notre pays en la matière (voir tableau). Abstraction faite des cotisations sociales (de masse considérable mais

¹ Leur montant total dépasse actuellement 1 000 milliards et il est équivalent à 45 % du PIB, le plus haut niveau atteint de puis le début du xx^e siècle.

² Le montant des prélèvements hors charges sociales n'est alors plus que de 28% du PIB.

PRÉLÈVEMENTS PUBLICS (2017)³

Nature	Montant en milliards d'euros	Pourcentage du total
Cotisations sociales	388	37,4
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	162	15,6
Contribution sociale généralisée (CSG)	100	9,6
Impôt sur le revenu (IR) ⁴	76	7,3
Taxes à la production (hors carburants)	46,5	4,5
Taxes sur les carburants	24	2,3
Impôt sur les sociétés (IS)	60	5,8
Impôts locaux (foncier, habitations)	60	5,8
Enregistrements, successions, donations	45	4,3
Produits du contrôle fiscal	22	2,1
ISF ancienne formule ⁵	5,5	0,5
Divers	49	4,7
Total	1 038	100

³ Source : *Alternatives Économiques*, n°386, janvier 2019.

⁴ Il faut toutefois ajouter à cette information le montant approximatif de niches fiscales de tous ordres qui limitent singulièrement ce montant de l'IR puisqu'elles permettent l'évasion de plus de 100 milliards d'euros !

⁵ Le montant est passé à 1,5 milliards avec les nouvelles dispositions portant sur les seules valeurs immobilières (IFI).

⁶ On sait que ce fut là le point de départ de la crise des « gilets jaunes ».

⁷ Il faut aussi rappeler à ce propos que les Européens dans leur ensemble représentent 6% de la population mondiale, qu'ils disposent de 22% de la richesse et de 50 % des dépenses sociales !

de financement équilibré), les deux premiers postes, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la contribution sociale généralisée (CSG), représentent à eux seuls la moitié des prélèvements fiscaux. Ils sont pourtant, paradoxalement, relativement indolores. Les deux suivants, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, dont le montant total est inférieur au quart des deux précédents, sont eux d'une bien plus grande sensibilité sociale. Quant aux taxes sur les carburants, ce qui pourrait poser problème n'est pas tant leur volume (en fait modeste) que leur taux : plus de 60 % du prix⁶.

Des chiffres à rapprocher, au passage, du montant total du budget de la Sécurité Sociale qui, toutes branches confondues, est impressionnant : de l'ordre de 375 milliards. Et l'on peut vraiment se demander à ce propos si les Français ont bien conscience du niveau de protection sociale dont ils bénéficient !⁷

Philippe Lazar : Comment se fait-il que les Français, jusqu'à peu, aient accepté la plupart de ces impôts, eux dont on voit aujourd'hui une fraction si violemment hostile à l'idée même de contribuer aux charges financières de l'État ?

P.B. : Sans doute en partie parce que la plus importante de ces charges, la TVA, est incluse dans les prix des objets qu'on achète et qu'elle n'est donc guère visible. Ce qui n'est pas le cas pour les carburants dont le prix varie sans cesse, ce qui attire inévitablement l'attention sur les lourdes taxes qui leur sont associées et ce d'autant plus lorsqu'on annonce – même si c'est pour une bonne cause ! – qu'elles vont être sensiblement augmentées à l'avenir⁴... Quant à la CSG – hommage soit rendu à Michel Rocard ! – c'est une contribution qui n'a soulevé aucune réelle protestation dès sa mise en œuvre parce que sa base était très large et que dès lors

elle n'apparaissait pas directement comme inégalitaire...

Véronique Bied-Charreton : ... et aussi, il faut le dire aujourd'hui, à l'orée de la généralisation du prélèvement à la source, parce qu'elle était pionnière en matière de visibilité et d'adaptabilité !

P.B. : Quant à l'impôt sur le revenu, qui ne représente qu'une faible partie des ressources de l'État, il ne concerne que 45 % des foyers...

P.L. : ... pour des raisons légitimes ?

V.B.-C. : ... Oui, pour des raisons que le législateur reconnaît comme légitimes, du fait des modestes ressources de ceux qui en sont dispensés. Il s'agit en réalité d'un impôt très redistributif : 70 % de son montant est payé par 10 % des ménages, 40 % par 2 %.

P.L. : Serait-il concevable que tous nos compatriotes, si faibles que soient leurs revenus, participent au moins de façon symbolique à cet impôt pour témoigner de leur « contribution » à l'effort collectif ?

V.B.-C. : Ce ne serait guère praticable, ne serait-ce que du fait du coût du recouvrement d'un tel impôt ! Il coûterait bien plus cher qu'il ne rapporterait ! En outre, tous les Français payent déjà un impôt : la TVA. Et je rappelle aussi que tous les salariés, quels que soient leurs revenus, sont assujettis à la cotisation sociale généralisée (la CSG), ils paient donc aussi un impôt sur le revenu.

P.B. : Ce qui me frappe avant tout est que la contestation populaire porte

surtout sur des masses budgétaires faibles : la transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière (une diminution de 3,5 milliards), l'accroissement des taxes sur les carburants (une augmentation de 1,5 milliards). J'entends bien que ces évolutions ne sont pas neutres mais elles laissent dans l'ombre des masses financières bien plus importantes comme par exemple le montant des bénéfices des sociétés de gestion des autoroutes... Et, si légitimes qu'elles soient, ces préoccupations ne portent en aucune manière sur les contraintes qu'exerce sur notre système fiscal notre intégration dans l'Union européenne. Ni sur les taxes et « amendes » que nous imposent parfois impunément nos « amis américains ».

FLUX ET STOCKS

P.B. : Il me semble dès lors indispensable d'introduire un nouvel élément d'information : la différence majeure entre « flux » et stocks » et ses répercussions sur la fiscalité. La fiscalité gérée annuellement est une chose, la richesse dormante (la richesse mobilière ou immobilière) en est une autre. Au titre de l'annualité budgétaire, on parle essentiellement en termes de « flux » monétaires, en laissant soigneusement dans l'ombre la question des « stocks », c'est-à-dire des richesses immobilières et mobilières des possédants, traduction essentielle pourtant des inégalités sociales.

J.-F. T. : En termes de fiscalité il est effectivement difficile de parler des stocks. Il existe une grande différence entre la gestion privée et la gestion

publique. La gestion budgétaire étatique porte fondamentalement sur des flux, pas sur des stocks. Le Parlement vote des ressources et le Gouvernement les distribue en contrats, en salaires, en subventions, etc. et il en réserve seulement une fraction relativement modeste à des investissements au long cours ; l'entreprise – et ses propriétaires ou actionnaires – dispose, elle, d'un capital qu'elle a pour objectif fondamental de faire croître et fructifier.

P.B. : Oui bien sûr. Néanmoins, dans une conception plus « écologique » de la gestion des ressources, la nature, qui relève du bien commun et donc du stock, doit être préservée et cela au prix d'investissements à long terme que seule la puissance publique peut assumer. Et puis, la répartition interindividuelle des stocks étant la source principale des inégalités, la tentation de les taxer, ne serait-ce que de façon modeste peut parfois être grande ! Les stocks ne sauraient nécessairement toujours échapper à l'impôt !

V.B.-C. : Ils n'y échappent pas en effet. C'était là, notamment, l'objectif de l'impôt sur la fortune immobilière. Il s'agit bien d'une taxation du stock d'immeubles détenus. De même, la taxe foncière est une taxation du stock. Et c'est encore le stock qui est taxé lorsque celui-ci change de mains : je fais allusion à la taxation des ventes de biens immobiliers, des successions et des donations. Les impôts sur les revenus sont bien entendu, eux, affaires de flux. Mais la TVA est en revanche de nature un peu étrange : ce n'est de façon exclusive ni une affaire de flux ni une affaire

de stock, elle peut relever de l'une ou l'autre de ces deux catégories selon la nature des moyens financiers utilisés pour procéder aux achats. C'est une fiscalité de la consommation.

J.-F. T. : Un petit rappel au passage : la TVA a été inventée par le fiscaliste Maurice Lauré en 1954 pour remplacer les taxes locales dites « en cascade », prélevées à chaque échelle territoriale, et ainsi éviter les inégalités résultant des différences du nombre de niveaux intermédiaires impliqués dans la production d'un objet mis en vente. Et je voudrais aussi d'un mot revenir à ce stade de notre discussion aux principes de base du droit budgétaire, auxquels je suis personnellement très attaché. « Unité, universalité, non affectation » demeurent à mes yeux des mots-clés essentiels : toute recette, quelle que soit sa nature, qu'elle résulte d'un prélèvement sur les flux ou sur les stocks, s'intègre dans le budget de l'État et contribue à alimenter les dépenses sans être affectée, du fait de son origine, à telle ou telle d'entre elles. Or tel n'est plus le cas aujourd'hui...

P.L. : De façon massive ?

V.B.-C. : Oui, par exemple la fiscalité sociale fonctionne par affectation ! Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires recensait, en 2013, 214 taxes affectées hors sphère sociale et collectivités territoriales !

J.-F. T. : Et l'on se rapproche ainsi d'un système de « redevances pour services rendus », de type entrepreneurial, plutôt que de « contributions » au fonctionnement d'un État !

P.B. : Bien sûr, mais ne faut-il pas faire preuve de réalisme pour ne pas dire d'un peu de cynisme, à la manière de feu Edgar Faure ? On commence par lâcher tout et on reprend la main deux ou trois ans plus tard ! Or un « bon » impôt a deux qualités essentielles : être efficace en termes de rentrée de fonds et être socialement accepté. Et l'on ne peut hélas ignorer que l'affichage temporaire d'une affectation, quoi qu'on en pense du point de vue des valeurs, peut être un moyen privilégié de renforcement de l'acceptabilité sociale d'une nouvelle contribution !

P.L. : Dont acte, mais cet incontestable avantage immédiat n'est-il quand même pas très destructeur de la représentation du rôle de l'État et des institutions démocratiques, dont évidemment le Parlement, dans la gestion responsable des affaires publiques ?

P.B. : Pas vraiment, pour autant que les procédures d'affectation demeurent précisément sous contrôle parlementaire.

QUI DÉCIDE DE L'IMPÔT ET DE SES MODALITÉS DE RECOUVREMENT ?

V.B.-C. : L'impôt est un prélèvement requis par voie d'autorité. Lorsque la loi a décidé d'un impôt, aucun des contribuables concernés ne peut s'y soustraire. Obligatoire, ce prélèvement est également définitif – on ne rembourse pas un impôt ! – et il est sans contrepartie : ce n'est pas une rémunération pour services rendus, comme cela a déjà été souligné. En ce qui concerne notre pays, l'impôt trouve sa source dans la Déclaration



des droits de l'Homme de 1789 qui dispose que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. L'impôt a donc à l'origine une finalité budgétaire, il finance les charges communes et son montant dépend des capacités contributives des contribuables. Depuis, beaucoup d'autres objectifs lui ont été assignés (il peut être par exemple incitatif ou « désincitatif » à certains comportements ou achats).

Qui décide de l'impôt en France ? Le Parlement et lui seul. Il a, constitutionnellement parlant⁸, le monopole de la définition de son « assiette » (qui est assujéti à telle ou telle catégorie d'impôt et sur quelles bases de taxation ?), de son taux et de ses modalités de contrôle et de recouvrement. Ce ne sont ni l'administration ni le Gouvernement qui décident de l'impôt mais la représentation nationale.

La loi de finances votée chaque année par le Parlement n'a pas le

Véronique Bied-Charreton : « L'impôt est un prélèvement requis par voie d'autorité. Lorsque la loi a décidé d'un impôt, aucun des contribuables concernés ne peut s'y soustraire. Obligatoire, ce prélèvement est également définitif – on ne rembourse pas un impôt ! – et il est sans contrepartie : ce n'est pas une rémunération pour services rendus ».

⁸ Article 34 de la Constitution.



Véronique Bied-Charreton et Patrick Bréaud

monopole de la fiscalité. Il y a certes ce « rendez-vous » fiscal annuel mais le Parlement peut introduire des dispositions fiscales tout au long de l'année dans diverses autres lois, dites « ordinaires ».

P.L. : Ce peut être sur proposition du Gouvernement ?

V.B.-C. : Bien sûr, le Gouvernement définit sa politique fiscale mais il la soumet au Parlement et la décision revient toujours à ce dernier, ce que beaucoup de nos concitoyens ne savent pas nécessairement. Ainsi le Parlement adopte-il au fil du temps de nombreuses dispositions fiscales : de l'ordre de 200 par an en moyenne au cours de la dernière décennie. Il modifie ainsi chaque année quelque 800 articles du Code général des impôts, soit environ un sixième de ce Code. Et tout cela à partir de quelque 3 à 4 000 amendements fiscaux déposés au cours des débats !

P.L. : Modifier la fiscalité requiert des compétences « techniques » : je suppose donc que le Gouvernement a le soutien d'une administration spécialisée ?

V.B.-C. : Bien entendu ! Prenons pour exemple l'établissement de la Loi de finances annuelle, celle qui porte, sous l'autorité du Parlement, les options fondamentales proposées par l'exécutif. La Direction de la législation fiscale (DLF)⁹ – qui dépend du ministère des Finances – prend acte de ces options, instruit chacune d'elles et les traduit en projet de loi en conformité espérée avec les dispositions constitutionnelles. Comme vous pouvez l'imaginer, cela n'a rien de simple car il faut tenir compte de l'extrême multiplicité des situations susceptibles d'être concernées par ledit projet. Il y a ensuite une phase d'arbitrage chez le Premier ministre, puis une saisine du Conseil d'État. Celui-ci donne un avis au Gouvernement sur la solidité juridique du texte en question. Le texte est alors déposé au Parlement et la commission des finances, assistée par les administrateurs des assemblées, et tous les parlementaires, aidés du point de vue technique par leurs assistants, peuvent déposer des amendements (des propositions de modifications ou d'adjonctions). Ils ne sont pas les seuls à avoir cette capacité : c'est aussi celle du Gouvernement lui-même ou, par l'intermédiaire de parlementaires

⁹NDLR : Véronique Bied-Charreton en a été la directrice de 2012 à 2017.

acquis à leur cause, de « représentants d'intérêts »¹⁰. Tout cela conduit habituellement en fin de compte à quintupler le nombre d'articles de la Loi de finances¹¹ entre le texte déposé au Parlement et celui qui sera soumis au vote. Et ce n'est pas fini : une fois la loi adoptée, certains de ses articles peuvent être déferés au Conseil constitutionnel (à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs)¹². On revient enfin, après adoption de la loi, le cas échéant modifiée, à sa mise en application et, là encore, intervient la DLF, chargée d'expliquer les dispositions arrêtées dans des instructions publiques précises et parfois, s'il y a lieu, d'aller un peu au-delà de l'application formelle de la loi pour traduire l'intention du législateur et renforcer sa cohérence.

UNE FISCALITÉ « FAIBLEMENT » COMMUNAUTAIRE

P.L. : Sans-doute faut-il aussi dire un mot du rôle de l'Union européenne et des traités internationaux, dans la mesure où certaines dispositions fiscales relèvent de leur autorité ?

V.B.-C. : Les traités européens concernent en effet indirectement la fiscalité dans la mesure où ils imposent la liberté de circulation des personnes, des biens et des capitaux et la liberté d'établissement. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) peut être saisie si une loi fiscale nationale est soupçonnée d'entraver des mouvements transfrontaliers. C'est pour cette raison que bon nombre de textes fiscaux ne concernent pas les seuls ressortissants « français » mais font référence aux ressortissants « européens ».

Certains impôts relèvent plus directement du droit communautaire. En matière de fiscalité indirecte, il s'agit de la TVA et des « accises », c'est-à-dire des droits sur les produits pétroliers, le tabac et les alcools (qui frappent les quantités de ces produits et non leurs prix). Les règles de taxation sont fixées par des directives communautaires qui laissent souvent aux États le choix des taux appliqués nationalement.

P.L. : Ces règles en principe impératives sont-elles effectivement appliquées par tous les pays-membres ? Je pense bien sûr à ceux qui, comme la Pologne ou la Hongrie, semblent parfois faire peu de cas des directives européennes ?

V.B.-C. : Les tribunaux nationaux peuvent saisir eux-mêmes la CJUE si quelque disposition semble contraire au droit communautaire. C'est ce qu'on appelle une question préjudicielle. La Commission européenne peut également le faire. Je n'ai pas connaissance d'un pays-membre qui aurait été condamné en matière fiscale par la CJUE et qui aurait refusé de se conformer à son jugement.

Par ailleurs il faut aussi signaler que la France, a signé beaucoup de conventions fiscales avec d'autres pays (en fait avec 126 pays !) pour éviter les doubles impositions. Ces conventions viennent répartir le droit de taxer les flux transfrontaliers entre les États concernés. Le principe habituellement retenu par ces conventions est que les taxes qui en dépendent sont réparties entre l'État de source des revenus et l'État de « résidence » des contribuables.

¹⁰ Ceux qu'on appelait antérieurement plus crûment les « lobbies ».

¹¹ On passe ainsi d'une quarantaine d'articles au départ à de l'ordre de 200.

¹² Une remarque à ce propos : le Conseil constitutionnel ne peut se prononcer que sur les articles qui lui ont été soumis. Ce qui veut dire que certains articles peuvent être manifestement non conformes à la Constitution et néanmoins être mis en œuvre !

P.L. : Ce qui permet évidemment de faire des choix personnels... intéressés !

V.B.-C. : Oui, et ce qui crée diverses contraintes qu'il convient de respecter et qui accroissent encore la complexité du système !

P.B. : Ce qui frappe un militant comme moi de la cause européenne est qu'il y a donc 27 x 26/2 (soit 351 !) conventions fiscales possibles au sein de « l'Union » !

J.-F. T. : En effet ! Ce qui signifie que la matière fiscale n'est pas vraiment communautaire malgré les quelques traits spécifiques que vient de nous décrire Véronique Bied-Charreton !

LE RÔLE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) EN MATIÈRE FISCALE

P.L. : Pouvez-vous nous éclairer sur cette loi organique, votée en 2001 et mise effectivement en œuvre en 2006 ?

V.B.-C. : Elle aurait pu avoir pour objet de donner aux seules Lois de finances le monopole de la législation fiscale. En fait ce monopole n'existe que pour la partie « dépenses » du budget.

J.-F. T. : La LOLF n'a pas changé grand-chose en effet en matière de recettes mais elle a complètement changé la préparation du budget. Au lieu de voter comme autrefois le budget par chapitres, par articles, etc. et d'y passer la moitié du temps, on a, avec cette loi, mis en place un système de missions et de programmes

qui permettent de penser de façon plus globale et plus intelligente l'ensemble des dispositions financières à mettre en œuvre au cours de l'année.

P.L. : Mais est-ce bien raisonnable de donner au Parlement la possibilité formelle de changer chaque année la fiscalité de la France ? Je sais bien que ce n'est pas ce qui se passe *de facto* mais n'est-ce pas déjà trop que ce soit possible *de jure* ? La continuité fiscale n'est-elle pas un élément mémoriel essentiel pour éviter des changements de cap intempestifs et pour assurer l'efficacité de l'action publique ?

V.B.-C. : Historiquement, la fiscalité est au cœur du pouvoir parlementaire et il serait évidemment délicat de remettre en question ce pouvoir et son expression annuelle. Il faut en outre rappeler l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Cela dit, la fiscalité est, selon moi, une « victime » de la LOLF ! Pourquoi ? Avec les nouvelles règles que celle-ci impose, il est vraiment difficile pour un parlementaire d'accroître des dépenses budgétaires (de proposer la création d'une aide par exemple) parce qu'il doit les gager en proposant de vraies économies compensatoires. En revanche, il peut parvenir à ses fins par l'obtention d'une « niche fiscale », un « crédit d'impôt » par exemple, c'est-à-dire par cette mesure particulière d'ordre fiscal qu'est l'atténuation

d'une recette. Là encore il lui faut en principe gager la mesure proposée par une recette complémentaire mais ce gage, qui s'appuie en général formellement sur l'augmentation de la fiscalité des tabacs, est *de facto* fictif, il n'est jamais effectivement mis en œuvre !

PEUT-ON FAIRE ÉVOLUER LA FISCALITÉ ?

V.B.-C. : Les multiples rouages que nous nous sommes efforcés d'exposer auront je l'espère un peu éclairé vos lecteurs sur la complexité de la fiscalité française et les raisons qui expliquent pourquoi elle est devenue, telle qu'elle est, l'un des instruments privilégiés de l'action publique.

P.L. : Voulez-vous dire que la complexité du système est telle qu'on ne peut pas raisonnablement y toucher ?

V.B.-C. : Non bien sûr ! Un premier mouvement a été tenté en ce sens par l'actuel Gouvernement. Jusqu'alors il y avait chaque année de la fiscalité dans au moins deux lois de finances : la Loi elle-même et puis la Loi de Finances dite « rectificative ». Il a été décidé de ne plus en proposer dans la seconde.

On aurait même pu imaginer d'aller plus loin : se contenter de ne pas toucher à la fiscalité en Loi de finances (je rêve bien sûr !) et d'en profiter pour évaluer le système fiscal ainsi temporairement stabilisé...

P.L. : Le Parlement y aurait sans doute vu une atteinte inacceptable à son pouvoir constitutionnel...

V.B.-C. : Sans nul doute !



P.L. : Je reviens dès lors à ma question première : que faire ? Vous avez évoqué à l'instant le rôle assez surprenant du crédit d'impôt : ce n'est pas une dépense, dites-vous, mais une moindre recette. Du coup, il permet, si j'ai bien compris, d'ouvrir les vannes des subventions ... et donc de déséquilibrer le budget, c'est bien cela ?

V.B.-C. : Disons qu'il peut avoir le même effet qu'une dépense publique tout en étant mis en œuvre beaucoup plus facilement mais à la fin, c'est bien le même déficit qui peut être creusé.

En réalité l'idée selon laquelle on pourrait vraiment établir plus de justice sociale en se contentant de réformer la fiscalité est très discutable. Il faudrait d'abord certes que la fiscalité cesse d'être le « couteau suisse » qu'elle est actuellement, ce qui nuit à la perception de l'impôt ! Mais ce qu'il faudrait surtout établir, de façon alternative, serait un programme global d'évolution de la fiscalité qui commencerait par une autodiscipline du

Jean-François Théry : « La LOLF n'a pas changé grand-chose en matière de recettes mais elle a complètement changé la préparation du budget ».



Patrick Bréaud :
« Il serait logique
de commencer
par fixer de façon
différente les droits
de succession ! »

Parlement (un refus de modifier en permanence la fiscalité par un imbroglio de mesures partielles) au profit d'une définition claire d'options politiques majeures. On parviendrait dès lors à ce que j'appellerais volontiers « un bon usage de la fiscalité » au service de l'intérêt général. Il faudrait aussi, avec l'accord des assemblées parlementaire, modifier leurs pratiques, notamment en rendant réels les gages présentement théoriques couvrant de nouvelles dépenses fiscales. Et enfin, il faudrait mesurer les impacts et rendre toutes ces procédures plus « transparentes » pour que la population comprenne mieux de quoi il s'agit, ce qui contribuerait peut-être un peu à éviter de sa part des jugements souvent infondés.

P.L. : « L'État nous prend tout et ne nous donne rien » par exemple, une phrase souvent reprise ces temps-ci !

J.-F. T. : Il serait aussi essentiel, à mon avis, de mieux hiérarchiser la fiscalité (en termes de recettes financières) et le choix des dépenses. Lorsque j'étais conseiller municipal, j'avais des joutes avec mon maire qui,

respectueux de l'orthodoxie, faisait toujours voter les taxes avant les dépenses. Or si l'on veut disposer d'un budget, c'est bien pour engager des dépenses correspondant aux besoins de la population et il serait donc logique de définir ceux-ci *avant* de mobiliser les moyens appropriés pour y répondre ! Ce qui suppose bien sûr un aller-retour entre le souhaitable et le possible et pose donc, à l'échelle nationale, un problème constitutionnel pas nécessairement facile à résoudre. C'est en fait un peu dans cet esprit qu'a été rédigée, me semble-t-il, la LOLF, mais il est vrai que si elle a éclairé sur la programmation des dépenses elle n'a pas vraiment modifié les mauvaises habitudes prises en termes de recettes. Pour dire clairement ce que je pense, c'est l'annualité des budgets qui pose problème, elle me semble contradictoire avec les responsabilités à long terme qui sont celles de l'État !

P.B. : Globalement cela semble vraiment irréalisable de la remettre fondamentalement en question mais ne pourrait-on commencer par le faire pour une part du budget, au travers de lois-programmes appropriées (en termes de défense, d'écologie, d'éducation, de santé, etc.) ?

QUID DANS TOUT CELA DES VALEURS « FONDATRICES » DE LA RÉPUBLIQUE ?

P.L. : Peut-on dire un mot, en conclusion de notre débat, sur les rapports à la fiscalité des trois termes de notre devise nationale ? Ou plutôt sur les deux premiers, liberté et égalité, le troisième, la fraternité (ou son avatar, la solidarité) semblant

aujourd'hui bien peu adapté aux questions fiscales.

J.-F. T. : La liberté en tant que telle n'est pas directement impactée par les questions budgétaires. Mais cette valeur est inséparable de la notion de responsabilité. Ce que nous disions de la nécessité de résister à la complexification permanente des mesures fiscales, de tenter de multiplier les lois-programmes pluriannuelles, de prôner les analyses rationnelles des besoins, est bien une démarche responsable et donc une démarche vers plus de liberté. Mais le concept de responsabilité vaut aussi à l'échelle des citoyens : sans doute serait-il utile de rappeler qu'il n'y a pas de droits sans devoirs et que la liberté intangible de chacun de faire usage de ses droits ne libère pas du respect de celle des autres d'en faire autant. Ce qui est une façon de condamner toutes les tentatives, qu'elles soient majeures ou mineures, d'échapper à tout ou partie de l'impôt.

V.B.-C. : Ayant largement contribué à la mise en œuvre du prélèvement à la source, je profite de cette dernière remarque pour souligner que, pour la première fois avec cette mesure, tous nos concitoyens sauront quelle part de leurs revenus est directement prélevée par l'État au titre de l'impôt sur le revenu : 0% ; 5%, 10%, etc. 90% des foyers fiscaux auront un prélèvement compris entre 0 et 10% ! Cette information est je crois une bonne base d'appel à la responsabilité que prône à juste titre Jean-François Théry.

J.-F. T. : S'agissant ensuite de l'égalité, au sens qui nous intéresse ici, celui de la fiscalité, elle repose sur le principe

selon lequel deux personnes qui sont dans la même situation doivent être traitées de la même façon. En revanche, il n'y a pas égalité d'un point de vue juridique entre deux personnes qui ne sont pas dans la même situation.

P.L. : Il me semble que cette définition juridique est très éloignée de ce que les gens perçoivent : ce sont en fait les inégalités visibles et dont ils ont clairement conscience qui finissent par les exaspérer et les conduire à rejeter en bloc des institutions étatiques incapables à leurs yeux de les réduire et même soupçonnées de les entretenir voire de les faire délibérément croître.

P.B. : Ce qui appelle une réflexion collective sur la légitimité des échelles actuelles de revenus primaires.

V.B.-C. : Agir à ce niveau est clairement du domaine du politique. La réalité c'est que les plus grandes inégalités sont – pour reprendre le vocabulaire que nous utilisons au début de ce débat – affaire de stocks bien plus que de flux. C'est la richesse patrimoniale qui est, et de loin, la principale base des inégalités sociales...

P.B. : ...et c'est pour cela qu'il serait logique de commencer par fixer de façon différente les droits de succession ! Par exemple par une faible taxe déductible du montant des revenus et par un assouplissement des règles familiales actuelles, trop rigides.

V.B.-C. : Mais vous savez très bien que la majorité des Français est hostile à toute modification ! Or vous disiez

vous-même que la première qualité d'un impôt est d'être largement accepté... Ce qui confirme clairement que l'évolution souhaitable de la fiscalité est une question beaucoup moins technique que fondamentalement politique. ☺

PROPOS RECUEILLIS ET RETRANSCRITS

PAR PHILIPPE LAZAR

PHOTOGRAPHIES DE JEAN-FRANÇOIS LÉVY

Ont pris part à ce débat, animé par **Philippe Lazar**, directeur de la revue, **Véronique Bied-Charreton**, ancienne directrice de la Législation fiscale, **Patrick Bréaud**, économiste et bancassureur, **Jean-François Théry**, ancien président de la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État.